

cepKommentar

Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673]
über die

Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

von

Klaus-Dieter Sohn und **Jessica Koch**

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Freiburg, den 1. März 2010

Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages wurde dem Komitologieverfahren die Rechtsgrundlage entzogen. Künftig finden für die Übertragung legislativer Befugnisse auf die Kommission die Art. 290 und 291 AEUV Anwendung. Detailregelungen zur Übertragung und zur Kontrolle der Ausübung gibt es hingegen nicht. Sie werden Gegenstand einer Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission werden müssen. Die Interessen der Beteiligten weichen dabei teilweise erheblich voneinander ab.

Die Kommission strebt nach einem Höchstmaß an Selbständigkeit. Dementsprechend will sie nur ein Mindestmaß an Kontrolle durch Europäisches Parlament und Rat hinnehmen.

Europäisches Parlament und Rat jedoch sind als Gesetzgebungsorgane und im Interesse der demokratischen Legitimation der europäischen Politik in der Pflicht, sich möglichst weitreichende Kontrollrechte vorzubehalten und sich frühzeitig umfassende Informationen über beabsichtigte Rechtsakte der Kommission zu verschaffen.

Wie Europäisches Parlament und Rat diesen Verpflichtungen nachkommen können, wird im Folgenden aufgezeigt.

Vorbemerkung zur Kommentierung

Der Begriff der „Komitologie“ bezeichnet die Ausschussverfahren (französisch: comité = Ausschuss), mit denen die Kommission die ihr übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Rechtsakten ausführt. Die Modalitäten dieser Kompetenzübertragung wurden auf der Rechtsgrundlage des Art. 202 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) mit dem Komitologie-Beschluss von 1987 geregelt, der 1999 neu gefasst und 2006 um das Regelungsverfahren mit Kontrolle, das eine größere Einflussnahme des Europäischen Parlaments ermöglicht, ergänzt wurde.¹ Vor dem Erlass dieser Rechtsakte waren Ausschüsse nationaler Experten zu konsultieren, die dem Entwurf zustimmen oder ihn ablehnen konnten. Stimmt der Ausschuss einem Rechtsakt nicht zu, musste die Kommission ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen, die ihn unabhängig voneinander mit entsprechender Mehrheit ablehnen konnten. Einer Zustimmung durch diese Organe bedurfte es hingegen nicht. Das bisher praktizierte Komitologieverfahren ist mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 überholt, da die Rechtsgrundlage für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission neu gefasst ist. Für bereits geltende Sekundärrechtsakte, die auf den Komitologie-Beschluss verweisen, ändert sich jedoch bis zur Anpassung an die neue Rechtslage nichts.²

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)³ in der Fassung des Lissabon-Vertrages unterscheidet zwischen delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV).

Artikel 290 AEUV

(1) In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.

In den betreffenden Gesetzgebungsakten werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Die wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind dem Gesetzgebungsakt vorbehalten und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen.

(2) Die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, werden in Gesetzgebungsakten ausdrücklich festgelegt, wobei folgende Möglichkeiten bestehen:

- a) Das Europäische Parlament oder der Rat kann beschließen, die Übertragung zu widerrufen.
- b) Der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist keine Einwände erhebt.

Für die Zwecke der Buchstaben a und b beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

(3) In den Titel der delegierten Rechtsakte wird das Wort „delegiert“ eingefügt.

Artikel 291 AEUV

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.

(2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen.

¹ *Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), geändert durch den Beschluss vom 17. Juli 2006 (2006/512/EG).*

² *Vgl. Art. 9 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (Nr. 36) zum Vertrag von Lissabon.*

³ *Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 115 vom 8. Mai 2008, S. 47 ff.*

(3) Für die Zwecke des Absatzes 2 legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

(4) In den Titel der Durchführungsrechtsakte wird der Wortteil „Durchführungs-“ eingefügt.

Ausgangspunkt der Unterscheidung ist die Frage, welcher Verantwortungsbereich betroffen ist: Delegierte Rechtsakte ergänzen oder ändern den Basisrechtsakt in nicht wesentlichen Bestimmungen ab. Sie betreffen also den Zuständigkeitsbereich der Legislative. Dass selbst scheinbar rein technische Fragen wie z. B. die Festlegung einzelner Grenz- oder Richtwerte politisch bedeutsam sein können und deshalb von der Legislative verantwortet werden müssen, wurde jüngst mit dem Glühlampenverbot nach der sog. Ökodesign-Richtlinie⁴ deutlich. Solche Regelungen sollten als delegierte Rechtsakte erlassen werden müssen. Mit Durchführungsrechtsakten hingegen wird die Art der Durchführung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht, sie betreffen also den Zuständigkeitsbereich der mitgliedstaatlichen Exekutive. Darunter könnte beispielsweise die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für den Austausch vertraulicher Unternehmensdaten zwischen der Kommission (Eurostat) und den Mitgliedstaaten zu statistischen Zwecken fallen.⁵ Dieser Unterscheidung folgend sind unterschiedliche Bedingungen für die Übertragung legislativer Befugnisse auf die Kommission und für die Kontrolle von deren Ausübung vorgesehen.

Die Differenzierung ist vor dem Hintergrund der Revision des Komitologie-Beschlusses von 2006 zu sehen, mit der dem Europäischen Parlament erstmals Vetorechte eingeräumt wurden, wenn es um „quasi-legislative“ Maßnahmen der Kommission ging (Regelungsverfahren mit Kontrolle). Solche quasi-legislativen Rechtsakte der Kommission ändern den Basisrechtsakt in nicht wesentlichen Bestimmungen ab, können aber – entscheidend für das Europäische Parlament – politisch von Interesse sein.

Art. 290 AEUV führt den Ansatz, der das bisherige Regelungsverfahren mit Kontrolle prägt, konsequent weiter. Wenn die Kommission in einem Basisrechtsakt befugt wird, mittels delegierter Rechtsakte nicht wesentliche Bestimmungen dieses Basisrechtsaktes zu ergänzen oder zu ändern, betrifft das die Legislative. Folgerichtig ist in Art. 290 AEUV bestimmt, dass Europäisches Parlament und Rat als europäische Gesetzgebungsorgane die Möglichkeit erhalten, delegierte Rechtsakte der Kommission abzulehnen. Eine Ausschussbeteiligung mit nationalen Experten ist bei dem Verfahren nach Art. 290 AEUV, anders als beim Regelungsverfahren mit Kontrolle, nicht mehr vorgesehen. Die Frage, ob der Input durch Expertenwissen bei der Entwicklung und Ausgestaltung delegierter Rechtsakte trotz dieser Erwägungen auch weiterhin nützlich und sinnvoll wäre, steht auf einem anderen Blatt.

Durchführungsmaßnahmen nach Art. 291 AEUV hingegen dienen der einheitlichen *Anwendung* eines Basisrechtsaktes durch die Mitgliedstaaten. Entsprechend sind vor allem die Mitgliedstaaten und deren ausführende Behörden betroffen, also die Exekutive. Folgerichtig ist in Art. 291 AEUV vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten kontrollieren, wie die Kommission die ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse wahrnimmt. Diese Kontrolle kann weiterhin durch Ausschüsse erfolgen, die sich in langen Jahren der Praxis als zweckmäßig erwiesen haben. Eine Beteiligung der Legislativorgane, also des Europäischen Parlaments oder des Rates, an dem Verfahren nach Art. 291 AEUV

⁴ Vgl. Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Neufassung), ABl. L 285 vom 31. Oktober 2009, S. 10 ff.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 192/2009 der Kommission vom 11. März 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 177/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische Zwecke im Hinblick auf den Austausch vertraulicher Daten zwischen der Kommission (Eurostat) und den Mitgliedstaaten, ABl. L 67 vom 12. März 2009, S. 14 ff.

ist konsequenterweise nicht erwähnt; allerdings soll es ihre Aufgabe sein, die allgemeinen Regeln und Grundsätze für die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Kontrolle festzulegen.

Mit welchen Implikationen Art. 290 und Art. 291 AEUV in der Praxis verbunden sein werden, ist bislang noch unklar; sie sind aber bereits Gegenstand der Überlegungen der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates. Die Ergebnisse werden im Wege des Kompromisses mit Sicherheit Gegenstand interinstitutioneller Vereinbarungen werden.

Die Kommission hat sich in Form der Mitteilung KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung von Art. 290 AEUV geäußert. Diese Mitteilung wird in unverändertem Wortlaut im Folgenden – ihrer Gliederung folgend – kommentiert. Die Kommentare sind als solche gekennzeichnet und in kursiver Schrift hinter dem jeweils kommentierten Textbaustein eingefügt. Auf eine Kommentierung der im Anhang der Mitteilung enthaltenen Mustertexte für Standardformulierungen wurde verzichtet.

Gliederung

1. Einleitung	7
2. Geltungsbereich delegierter Rechtsakte.....	8
2.1. Verhältnis zum Regelungsverfahren mit Kontrolle („PRAC“).....	9
2.2. Verhältnis zu Durchführungsrechtsakten.....	10
2.3. Kriterien zur Umsetzung von Artikel 290.....	13
3. Bedingungen für Befugnisübertragungen.....	14
3.1. Inhaltliche Beschränkungen	15
3.2. Zeitliche Beschränkungen	15
4. Erlass delegierter Rechtsakte	16
4.1. Autonomie der Kommission.....	16
4.2. Vorarbeiten zum Erlass delegierter Rechtsakte.....	17
5. Kontrolle delegierter Rechtsakte.....	19
5.1. Allgemeine Überlegungen.....	19
5.2. Widerrufsrecht.....	20
5.3. Einspruchsrecht.....	21
5.3.1. Fristen.....	22
5.3.2. Begründung	23
5.3.3. Wirkungen des Einspruchs	24
5.3.4. Dringlichkeitsverfahren	24
6. Schlussfolgerung.....	25
Anhang	27

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLEMENT [sic!] UND DEN RAT**Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union****1. Einleitung**

Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrags (in der Folge „der neue Vertrag“)⁶ ermöglicht es dem Gesetzgeber, der Kommission die Befugnis übertragen [sic!], Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Solche Rechtsakte werden nach der Terminologie des neuen Vertrags als „delegierte Rechtsakte“ (Artikel 290, Absatz 3) bezeichnet.

CEP-Kommentar: Um Missverständnissen vorzubeugen, muss ergänzend festgestellt werden, dass Art. 290 AEUV dem Gesetzgeber, also Europäischem Parlament und Rat, zwar die Möglichkeit einräumt, einzelne Befugnisse zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes zu übertragen. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer solchen Übertragung folgt daraus allerdings ebenso wenig wie ein darauf gerichteter Anspruch der Kommission. Da das Initiativrecht bei der Kommission liegt, wird sie in Gesetzgebungsentwürfen allerdings regelmäßig Befugnisübertragungen vorschlagen, um die eigene Gestaltungsmacht auszuweiten.

Zur Umsetzung dieser Bestimmung ist kein verbindlicher Rechtsakt des abgeleiteten Rechts erforderlich, sie genügt sich selbst und enthält alles, was der Gesetzgeber benötigt, um von Fall für Fall [sic!] den Geltungsbereich, den Inhalt und die Modalitäten einer Befugnisübertragung festzulegen. Dennoch hält es die Kommission für sinnvoll und notwendig, einen allgemeinen Rahmen für diese Befugnisübertragungen vorzugeben. Das Europäische Parlament, nach dessen Auffassung die Freiheit des Gesetzgebers gewahrt werden muss, gelangte zu einer ähnlichen Schlussfolgerung und hat vorgeschlagen, dass sich die Institutionen auf eine Standardformulierung für derartige Übertragungen einigen, die von der Kommission selbst regelmäßig in Gesetzgebungsvorschläge eingefügt werden könnte⁷.

CEP-Kommentar: Der Kommission ist zuzustimmen, dass Art. 290 AEUV hinreichend bestimmt ist, um ohne sekundärrechtliche Rahmenbestimmungen angewendet zu werden. Abgesehen davon enthält Art. 290 AEUV für den Erlass solcher Bestimmungen auch keine Rechtsgrundlage. Auf den Komitologie-Beschluss 1999/468/EG kann ebenfalls nicht zurückgegriffen werden, da dessen Rechtsgrundlage (Art. 202 EGV) mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages entfallen ist.

Soll also die Kommission in künftigen Rechtsakten zum Erlass delegierter Rechtsakte ermächtigt werden, müssten die entsprechenden Formulierungen für jeden Rechtsakt neu verhandelt werden. Dieses Vorgehen ist ineffizient, weshalb es im Interesse aller EU-Organe ist, für Delegierungen im Rahmen von Art. 290 AEUV möglichst schnell Standardformulierungen zu entwickeln. Gleichwohl muss die „Freiheit des Gesetzge-

⁶ ABl. C 306 vom 17.12. 2007

bers“ gewahrt bleiben, von Fall zu Fall eine andere Formulierung zu wählen, da anderenfalls die Intention von Art. 290 AEUV unterlaufen würde. Entsprechend hat sich das Europäische Parlament in der von der Kommission erwähnten Entschließung geäußert (Ziffer 68). Für eine Übereinkunft bietet sich eine interinstitutionelle Vereinbarung i.S.v. Art. 295 AEUV an. Eine Standardformulierung sollte die wesentlichen Elemente enthalten, die bei einer Befugnisübertragung in einem Gesetzgebungsakt zu bedenken sind. Dazu gehören nach Art. 290 Abs. 2 AEUV insbesondere die Bedingungen der Befugnisübertragung, die Ausgestaltung des Widerrufsrechts und die Möglichkeit des Europäischen Parlaments und des Rates, gegen einen delegierten Rechtsakt Einwände zu erheben.

Ohne infrage stellen zu wollen, dass das Europäische Parlament und der Rat bei Annahme eines Gesetzgebungsaktes den Umfang und die Bedingungen einer Befugnisübertragung nach freiem Ermessen festlegen können, sprechen die Grundsätze einer besseren Rechtsetzung sowie der ordnungsgemäße Ablauf des interinstitutionellen Prozesses für einen koordinierten und kohärenten Ansatz. Sowohl die Kommission, die delegierte Rechtsakte vorzubereiten und zu erlassen hat, als auch das Europäische Parlament und der Rat, denen die Kontrolle obliegt, sollten sich für ein möglichst homogenes und transparentes Verfahren einsetzen.

CEP-Kommentar: Das Augenmerk sollte dabei insbesondere auf die Transparenz des Verfahrens gerichtet werden – und zwar auf allen Seiten. Die Kommission wird sich Transparenz vor allem dann wünschen, wenn Europäisches Parlament und Rat die ihnen zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente anwenden wollen. Europäisches Parlament und Rat werden Wert darauf legen, so zeitig wie möglich von in Vorbereitung befindlichen delegierten Rechtsakten zu erfahren. Denn anders als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 294 AEUV sowie in den besonderen Gesetzgebungsverfahren i.S.v. Art. 289 Abs. 2 AEUV, in denen jeweils die aktive Annahme von Gesetzgebungsakten durch das Europäische Parlament und/oder den Rat erforderlich ist, müssen sich die Gesetzgebungsorgane ausdrücklich gegen einen delegierten Rechtsakt der Kommission aussprechen, wenn sie ihn verhindern wollen. Eine andere Möglichkeit sieht Art. 290 Abs. 2 AEUV, der seinem Wortlaut nach insoweit abschließend ist, nicht vor.

In der vorliegenden Mitteilung wird der Standpunkt der Kommission zum Geltungsbereich delegierter Rechtsakte dargelegt und erläutert, wie aus ihrer Sicht solche Befugnisübertragungen flankiert werden sollten, wie sie den Erlass delegierter Rechtsakte vorzubereiten gedenkt und wie der Gesetzgeber die Ausübung der der Kommission übertragenen Befugnisse kontrollieren könnte.

2. Geltungsbereich delegierter Rechtsakte

Zur Abgrenzung des Geltungsbereichs des Artikels 290 genügt es nicht, die von den Verfassern des neuen Vertrags zur Definition delegierter Rechtsakte gewählten Begriffe sorgfältig zu analysieren; vielmehr muss die Bestimmung in ihrem Kontext gesehen werden, wobei insbesondere auf die gewachsene Beziehung zum Regelungsverfahren mit Kontrolle und die Verbindung mit Artikel 291 betreffend die Durchführungsrechtsakte zu achten ist. Der rechtliche Rahmen, der an Stelle des so genannten Komitologie-Verfahrens treten soll, das auf Grundlage des Vertrags über die Gründung

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon

der Europäischen Gemeinschaft eingeführt wurde, ist unter Heranziehung der Artikel 290 und 291 zu errichten.

Eine Befugnisübertragung im Sinne von Artikel 290 kommt nur für einen Gesetzgebungsakt in Betracht. Hingegen ist unerheblich, ob dieser Gesetzgebungsakt vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam angenommen wurde oder nicht. In der Tat unterscheidet Artikel 290 nicht zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (bisheriges „Mitentscheidungsverfahren“) und den besonderen Gesetzgebungsverfahren.

CEP-Kommentar: Für die Befugnisübertragung ist es in der Tat unerheblich, ob der Basisrechtsakt im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde. Aber die Rechte, die Europäischem Parlament und Rat im Rahmen von Art. 290 AEUV eingeräumt werden, müssen denen entsprechen, die ihnen im Gesetzgebungsverfahren zum Basisrechtsakt zustehen. Im Hinblick auf die Kontrollrechte muss deshalb differenziert werden: Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV sind Europäisches Parlament und Rat gleichwertige Gesetzgebungsorgane. Daher müssen auch die Kontrollrechte bei Befugnisübertragungen und den darauf basierenden delegierten Rechtsakten beiden Organen zustehen. In den besonderen Gesetzgebungsverfahren sind Europäisches Parlament und Rat hingegen regelmäßig nicht gleichwertige Gesetzgebungsorgane, sondern geben dem jeweils den Gesetzgebungsakt annehmenden anderen Organ gegenüber nur eine unverbindliche Stellungnahme ab. Daher können in diesen Fällen dem lediglich Stellung nehmenden Organ nicht die gleichen Kontrollrechte eingeräumt werden wie dem entscheidenden Organ.⁸

2.1. Verhältnis zum Regelungsverfahren mit Kontrolle („PRAC“)

Unter rein redaktionellen Gesichtspunkten entspricht die Definition delegierter Rechtsakte in Artikel 290 Absatz 1 weitgehend der Definition der Rechtsakte, die im Sinne des Beschlusses 1999/468/EG („Komitologie-Beschluss“)⁹ unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle (PRAC) fallen, das mit Beschluss 2006/512/EG¹⁰ vom 17. Juli 2006 eingeführt wurde. In beiden Fällen handelt es sich um Rechtsakte von allgemeiner Tragweite zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes.

Ähnliche Kriterien bedeuten aber nicht, dass sie in gleicher Weise angewandt werden. In einem neuen institutionellen Kontext ist der Geltungsbereich delegierter Rechtsakte nicht unbedingt deckungsgleich mit dem des PRAC-Verfahrens. Deshalb sollte jede automatische Übernahme vermieden werden.

CEP-Kommentar: Die von der Kommission ausgesprochene Warnung vor einer „automatischen Übernahme“, die sie im Wesentlichen darauf stützt, dass es bei dem bisherigen Regelungsverfahren mit Kontrolle und dem Verfahren nach Art. 290 AEUV um nicht deckungsgleiche Geltungsbereiche gehe, ist nicht nachvollziehbar. Zur Klarstellung werden die relevanten Passagen des Komitologie-Beschlusses und des Art. 290 AEUV gegenübergestellt:

⁸ Auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle nach Änderung des Komitologie-Beschlusses (1999/468/EG) durch den Beschluss (2006/512/EG) konnte das Europäische Parlament ebenfalls nur zurückgreifen, wenn der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EG-Vertrag erlassen wurde.

⁹ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23. Geändert durch Beschluss 2006/512/EG (Konsolidierte Fassung), veröffentlicht im Amtsblatt C 255 vom 21.10.2006, S. 4.

¹⁰ ABl. L 200 vom 22.7.2006, S.11.

Art. 2 Abs. 2 des Komitologie-Beschlusses nennt als Anwendungsfall für das Regelungsverfahren mit Kontrolle „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite [...], die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsakts bewirken, einschließlich [...] Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen.“¹¹

Art. 290 AEUV bestimmt: „In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.“

Die Formulierung in Art. 290 AEUV ist zwar nicht identisch mit derjenigen des Komitologie-Beschlusses, inhaltlich relevante Unterschiede sind indes nicht ersichtlich. Die im Komitologie-Beschluss genannten Maßnahmen sind den Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, wie sie in Art. 290 AEUV genannt sind, durchaus vergleichbar. Dass im Lissabon-Vertrag von Rechtsakten statt von Maßnahmen die Rede ist, ist der sprachlichen Entwicklung des Vertrages geschuldet. Aus diesem Grund wird auch die Einschränkung „ohne Gesetzescharakter“ erforderlich. Sie stellt lediglich klar, dass ein delegierter Rechtsakt keine vom Basisrechtsakt losgelösten Regelungen enthalten darf. Art. 290 AEUV kann also durchaus als Fortschreibung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle angesehen werden.

In beiden Fällen handelt es sich um Maßnahmen von allgemeiner Wirkung, die in Form einer Änderung des Basisrechtsakts – auch Ergänzungen, Hinzufügungen und Streichungen sind letztlich Änderungen – bewirkt werden. Im Kontext des Regelungsverfahrens mit Kontrolle spricht man daher auch von „quasi legislativen“ Maßnahmen.

Gemeinsam ist den Bestimmungen ebenfalls, dass es sich dabei lediglich um nicht wesentliche Vorschriften handeln darf, die geändert werden. Daraus folgt, dass eine Parallele zum Anwendungsbereich des bisherigen Regelungsverfahrens mit Kontrolle mit Berechtigung zu ziehen ist.

2.2. Verhältnis zu Durchführungsrechtsakten

Vor einer eigenständigen Prüfung ist der Begriff ‚delegierter Rechtsakt‘ gegenüber dem Begriff ‚Durchführungsrechtsakt‘ im Sinne von Artikel 291 zu bewerten.

Erstens, ein und derselbe Rechtsakt kann offensichtlich nicht zwei Begriffsbestimmungen entsprechen. Ein Rechtsakt im Sinne von Artikel 290 ist definitionsgemäß vom Geltungsbereich des Artikels 291 ausgeschlossen und umgekehrt. Beide Artikel sind von den Verfassern des neuen Vertrags so konzipiert worden, dass sie sich gegenseitig ausschließen. Im Übrigen tragen die aus diesen Artikeln hervorgehenden Rechtsakte unterschiedliche rechtliche Bezeichnungen.

Zweitens, die Verfasser des neuen Vertrags haben den jeweiligen Geltungsbereich der beiden Artikel nicht in gleicher Weise konzipiert. Beim Begriff delegierter Rechtsakt werden Tragweite und Wirkung definiert – Rechtsakt mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften – während sich der Begriff des Durchführungsrechtsaktes, der zu keiner Zeit [sic!] näher beschrieben wird, aus seiner sachlichen Rechtfertigung ergibt – Notwendigkeit einheitlicher Bedingungen für die Durchführung. Dieser Unterschied erklärt sich aus der sehr unterschied-

¹¹ In Erwägungsgrund 7a des Komitologie-Beschlusses heißt es entsprechend: „Auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle sollte bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen eines nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags erlassenen Rechtsakts zurückgegriffen werden, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen [...]“

lichen Art und Tragweite der Befugnisse, die der Kommission durch die beiden Bestimmungen übertragen werden.

Mit der Übertragung von Befugnissen zum Erlass delegierter Rechtsakte auf der Grundlage von Artikel 290 wird die Kommission ermächtigt, die Arbeit des Gesetzgebers zu ergänzen oder zu ändern. Ein solche Übertragung ist immer fakultativ: Der Gesetzgeber überträgt der Kommission aus Gründen der Effizienz eigene Befugnisse. Bei dem Verfahren des Artikels 291 werden der Kommission keine „quasi legislativen“ Befugnisse übertragen; ihre Befugnis ist rein exekutiver Art. Die Mitgliedstaaten sind „naturgemäß“ für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte der Union verantwortlich, aber wenn es dafür einheitlicher Bedingungen bedarf, muss die Kommission ihre Durchführungsbefugnis wahrnehmen. Ihr Eingreifen ist nicht fakultativ, sondern wenn die Voraussetzungen des Artikels 291 erfüllt sind, muss sie tätig werden.

CEP-Kommentar: Die Abgrenzung von Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV ist von erheblicher Bedeutung. Denn bei Durchführungsrechtsakten nach Art. 291 AEUV ist nach dem Wortlaut des Art. 291 AEUV keine unmittelbare Kontrolle durch den europäischen Gesetzgeber vorgesehen. Er legt lediglich im Wege von Verordnungen im Voraus die Regeln fest, nach denen die Mitgliedstaaten ihre Kontrolle ausüben (Art. 291 Abs. 3 AEUV). Anders als bei delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV handelt es sich bei Durchführungsrechtsakten nach Art. 291 AEUV um Maßnahmen, die den Basisrechtsakt nicht abändern, sondern durch einheitliche Festlegung von Detailregelungen die einheitliche Anwendung des Basisrechtsaktes in den Mitgliedstaaten gewährleisten sollen.

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, die zur Durchführung der Gesetzgebungsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht zu ergreifen, wie Art. 291 Abs. 1 AEUV klarstellt.¹² Dabei steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten, wie sie europäische Gesetzgebungsakte umsetzen und anwenden. Ein Durchführungsrechtsakt der Kommission schränkt diesen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten ein und ist, je nach Regelungsintensität, geeignet, ihn auf Null zu reduzieren. Ein Durchführungsrechtsakt der Kommission muss daher, zumindest in Bereichen geteilter Zuständigkeit nach Art. 4 AEUV und lediglich koordinierender Zuständigkeit nach Art. 6 AEUV, in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen. Zudem muss die Vereinheitlichung der Durchführungsbedingungen in den Mitgliedstaaten zwingend erforderlich sein, was nur dann der Fall ist, wenn anderenfalls die wirksame Durchsetzung des Basisrechtsaktes nicht gewährleistet werden kann. Teilweise abweichende Durchführungsbedingungen in den Mitgliedstaaten, die die wirksame Durchsetzung des Basisrechtsaktes nicht gefährden, sind jedenfalls keine ausreichende Begründung für einen Durchführungsrechtsakt der Kommission.

Diese Einschränkung gilt auch hinsichtlich der Auffassung der Kommission, sie müsse zwingend tätig werden, wenn die „Voraussetzungen des Art. 291 erfüllt sind“. Art. 291 AEUV enthält nämlich keine hinreichend konkretisierten Voraussetzungen, sondern lediglich die Leerklausel, dass es „einheitlicher Bedingungen“ bedarf. Wann dieses Bedürfnis besteht und damit die Bedingung für ein Handeln der Kommission erfüllt ist, kann nicht in das freie Ermessen der Kommission gestellt sein: Da die Art der Durchführung des Basisrechtsaktes im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, ist jede Vereinheitlichung der Durchführungsbedingungen durch die Kommission immer auch eine Ermessensreduzierung auf Null auf Ebene der Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund ist ein Tätigwerden der Kommission nur dann zwingend, wenn ungleiche Durchführungsbedingungen in den Mitgliedstaaten eine wirksame Durchführung des Basisrechtsaktes verhindern. Dies ist von der Kommission jeweils detailliert zu belegen.

¹² Dies ergab sich nach der Rechtslage des Nizza-Vertrags aus Art. 10 EGV.

Die Bestimmung in Art. 291 Abs. 3 AEUV, nach der die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren können sollen, wird dem Umstand gerecht, dass es sich um den Verantwortungsbereich der Exekutive handelt. Allerdings folgt daraus konsequenterweise auch, dass eine unmittelbare Kontrolle durch die europäische Legislative – Europäisches Parlament und Rat – in Art. 291 AEUV nicht vorgesehen ist, anders als bei delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV.

Der europäische Gesetzgeber darf allerdings verordnungsrechtlich festlegen, wie die Kontrolle durch die Mitgliedstaaten auszusehen hat (Art. 291 Abs. 3 AEUV). Dabei könnte auf das bisher praktizierte Regelungsverfahren nach dem Komitologie-Beschluss zurückgegriffen werden. Danach durfte die Kommission nur dann Maßnahmen erlassen, wenn sie dem Votum des Ausschusses der nationalen Experten entsprach. Eine Maßnahme, die gegen das Votum erlassen werden sollte, musste vom Rat bestätigt werden.¹³ Allerdings müsste dieses Verfahren in der Weise an Art. 291 AEUV angepasst werden, dass die Rechte des Rates als Organ der Legislative gestrichen werden, wenn der Ausschuss keine oder eine negative Stellungnahme abgibt.¹⁴ Denn der Ausschluss der Kontrolle durch die europäische Legislative ist in Art. 291 AEUV zwingend vorgeschrieben; sie ist allein den Mitgliedstaaten übertragen.¹⁵ Um weiterhin eine wirksame Kontrolle der Kommission zu gewährleisten, müsste die Kommission deshalb zwingend an die mit qualifizierter Mehrheit getroffene Stellungnahme des Ausschusses gebunden sein. So ließe sich verhindern, dass ein Durchführungsrechtsakt gegen den Willen des Ausschusses erlassen werden kann.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die allgemeine Tragweite von der Kommission erlassener Rechtsakte allein nicht genügt, um dem Verfahren delegierter Rechtsakte gegenüber Durchführungsrechtsakten den Vorzug zu geben. Artikel 291 gestattet es der Kommission auch, Durchführungsmaßnahmen von allgemeiner Tragweite zu ergreifen. Um eine einheitliche Durchführung eines verbindlichen Rechtsakts der Union sicherzustellen, kann die Kommission in der Tat auf Einzelmaßnahmen oder Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zurückgreifen. Hingegen geht aus dem Wortlaut des Artikels 290 klar hervor, dass die Kommission niemals berechtigt sein wird, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, der sich auf eine Einzelmaßnahme bezieht.

CEP-Kommentar: Für die Kommission ist es im Zweifel günstiger, wenn in einem Gesetzgebungsakt auf Art. 291 AEUV verwiesen wird. Denn Art. 291 AEUV räumt der Kommission eine größere Selbständigkeit ein als Art. 290 AEUV. Die Kommission unterläge nämlich weder den strengen Vorgaben für eine Befugnisübertragung nach Art. 290 Abs. 1 AEUV noch den Kontrollmechanismen, die Europäischem Parlament und Rat gem. Art. 290 Abs. 2 AEUV zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund ist die vorangehende Bemerkung der Kommission zu sehen und einzuschätzen. Allerdings wird auch deutlich, dass es schwierig ist, per se zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten zu unterscheiden. Letztlich kommt es nur auf die Entscheidung des Gesetzgebers an, welche Aspekte im Basisrechtsakt abschließend geregelt und welche in der Form delegierter Rechtsakte ergänzt oder geändert werden können bzw. welche dem Bereich der Durchführung zuzuordnen sind.

¹³ Art. 5 des Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), geändert durch den Beschluss vom 17. Juli 2006 (2006/512/EG).

¹⁴ Vgl. dazu übereinstimmend CONV 571/03, S. 16; CONV 424/02, S. 12, Fußnote 1.

¹⁵ Ob diese Regelung sinnvoll ist, mag bezweifelt werden. Denn im Rat sind die Exekutiven der Mitgliedstaaten vertreten. Wenn im Ausschuss untergeordnete Beamte abschließend entscheiden, könnte die Hierarchie in der nationalen Exekutive unterlaufen werden.

Europäisches Parlament und Rat müssen sich daher vor jeder Befugnisübertragung insbesondere fragen, ob die zu erlassenden Maßnahmen auch eine politische Dimension haben, für die sie die Zuständigkeit nicht unwiderruflich der Kommission überlassen wollen. Dass selbst scheinbar rein technische Fragen wie z. B. die Festlegung einzelner Grenz- oder Richtwerte politisch bedeutsame Auswirkungen haben können, wurde jüngst mit dem Glühlampenverbot im Rahmen des Komitologieverfahrens nach der sog. Ökodesign-Richtlinie¹⁶ deutlich. Selbst für die Übertragung von Maßnahmen, bei denen es sich auf den ersten Blick um technische Bestimmungen handelt, können sich delegierte Rechtsakte aus Sicht des Europäischen Parlaments und des Rates möglicherweise als das bessere Mittel erweisen.¹⁷

Die Kommission ist hier allerdings auch klar im Vorteil. Sie schlägt den Basisrechtsakt vor und gibt darin sowohl die Richtung der Politik vor als auch, ob eine Übertragung auf der Grundlage des Art. 290 AEUV oder des Art. 291 AEUV erfolgen soll. Letzteres können Europäisches Parlament und Rat nicht (ohne weiteres) eigenmächtig umdrehen. Auch was sich im Einzelnen hinter den Vorschlägen verbirgt und insbesondere welche Auswirkung die Befugnisübertragung haben kann, weiß allein die Kommission. Um dieses Informationsdefizit des Europäischen Parlaments und des Rates zu beseitigen, wäre es angebracht, dass die Kommission im Rahmen des Impact Assessment auf die möglichen Folgen der Befugnisübertragung ausdrücklich aufmerksam zu machen hat.

2.3. Kriterien zur Umsetzung von Artikel 290

Die Anwendung der Kriterien des Artikels 290 ist allein Sache des Gesetzgebers; da es sich um kumulative Kriterien handelt, muss der Rechtsakt nicht nur allgemeine Geltung haben, sondern auch bestimmte nicht wesentliche Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes ergänzen oder ändern. Ist eine dieser beiden Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Anwendung des Artikels 290 ausgeschlossen.

Eine abstrakte Auslegung dieser Kriterien ist nicht Absicht der Kommission. Die breite Palette möglicher Maßnahmen in einer gegebenen Situation verbietet jede vorherige Klassifizierung. Dennoch möchte die Kommission zwei Bemerkungen vorbringen.

Nach Auffassung der Kommission wollten die Verfasser des neuen Vertrags durch die Verwendung des Begriffs „Änderung“ alle hypothetischen Fälle abdecken, in denen der Kommission die Befugnis übertragen wird, einen Basisrechtsakt förmlich zu ändern. Diese förmliche Änderung kann den Wortlaut eines oder mehrerer Artikel des verfügenden Teils oder den Wortlaut eines Anhangs betreffen, der rechtlich gesehen Teil des Gesetzgebungsaktes ist. Dabei ist unerheblich, ob der Anhang rein technische Maßnahmen enthält; wird der Kommission die Befugnis zur Änderung eines Anhangs mit Maßnahmen von allgemeiner Geltung übertragen, gelangt das Verfahren delegierter Rechtsakte zur Anwendung.

CEP-Kommentar: Art. 290 AEUV äußert sich nicht dazu, inwieweit delegierte Rechtsakte den Basisrechtsakt verändern können dürfen. Gleichwohl kann die Auffassung der Kommission insoweit geteilt werden, als dass die „Herren der Verträge“ dem europäischen Gesetzgeber die Möglichkeit einräumen wollten, in dessen freiem Ermessen zumindest hinsichtlich nicht wesentlicher Bestimmungen die ihm erforderlich erscheinenden Änderungsbefugnisse an die Kommission zu übertragen, ohne von vornherein primärrechtlichen Beschränkungen zu unterliegen. Allerdings ist es hochgradig be-

¹⁶ Vgl. Richtlinie 2009/125/EG, a.a.O.

¹⁷ Vgl. dazu die Definition für delegierte Rechtsakte in CONV 424/02, S. 10.

denklich, wenn die Kommission davon spricht, mit delegierten Rechtsakten gleich mehrere Artikel des Basisrechtsaktes ändern zu können, denn die Vorgabe des Art. 290 AEUV lautet, dass nur nicht wesentliche Teile des Basisrechtsaktes betroffen sein dürfen und zudem der Gesetzgeber die Ziele, den Geltungsbereich und die Dauer der Befugnisübertragung festlegen muss (Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). Damit soll sichergestellt werden, dass mit delegierten Rechtsakten nicht der im Gesetzgebungsverfahren festgelegte Charakter des Gesetzgebungsaktes willkürlich verändert werden kann.

Des Weiteren möchte die Kommission auf die Bedeutung des Begriffs „Ergänzung“ hinweisen, dessen Sinn und Tragweite weniger explizit sind.

Um zu ermitteln, ob eine Maßnahme den Basisrechtsakt „ergänzt“, sollte der Gesetzgeber nach Ansicht der Kommission prüfen, ob die künftige Maßnahme konkret neue nicht wesentliche Vorschriften hinzufügt, die den Rahmen des Gesetzgebungsaktes verändern und der Kommission einen Ermessensspielraum lassen [sic!]. Wenn dem so ist, könnte die Maßnahme als „Ergänzung“ des Basisrechtsaktes betrachtet werden. Hingegen sollten Maßnahmen, die lediglich darauf abzielen, geltenden Vorschriften des Basisrechtsaktes Wirkung zu verleihen, nicht als ergänzende Maßnahmen angesehen werden.

CEP-Kommentar: Die Kommission legt den Begriff „ergänzt“ so aus, dass ihr möglichst weitgehende Befugnisse übertragen werden können. Dabei übersieht sie aber, dass es nicht die Intention der „Herren der Verträge“ gewesen ist, der Kommission legislative Befugnisse einzuräumen, die den festgelegten Charakter des Gesetzgebungsaktes verändern können. Denn gemäß Art. 14 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Lissabon-Vertrages¹⁸ sind ausschließlich das Europäische Parlament und der Rat die Gesetzgebungsorgane der Union. Unter „ergänzen“ im Sinne des Art. 290 AEUV kann deshalb nur verstanden werden, dass dem Gesetzgeber die Bestimmung des rechtlichen Rahmens vorbehalten bleibt, während er die Kommission dazu ermächtigen können soll, einzelne Detailregelungen innerhalb der genau bestimmten Befugnisübertragung zu konkretisieren. Unter solchen Detailregelungen sind regelmäßig Anpassungen an den Stand von Wissenschaft und Technik oder die Ausarbeitung von Leitlinien zur Konkretisierung des Rahmens zu verstehen, jedoch keine Ergänzungen, die den Rahmen des Gesetzgebungsaktes verändern, wie es der Kommission vorschwebt.

Es entsteht [sic!] dem Gesetzgeber frei, einen Maßnahmenbereich umfassend und detailliert zu regeln und es der Kommission zu überlassen, mittels Durchführungsrechtsakte für eine einheitliche Durchführung zu sorgen; ebenso kann sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, den fraglichen Bereich nur teilweise zu regeln und es der Kommission anheim stellen, das Weitere durch delegierte Rechtsakte zu ergänzen.

3. Bedingungen für Befugnisübertragungen

Wenn der Gesetzgeber der Kommission Befugnisse überträgt, sind die Bedingungen der Ausübung in dem betreffenden Gesetzgebungsakt zu regeln. Gemäß Artikel 290 Absatz 1 zweiter Unterabsatz des neuen Vertrags ist der Gesetzgeber verpflichtet, Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festzulegen. Folglich unterliegt eine Befugnisübertragung sowohl inhaltlichen als auch zeitlichen Beschränkungen.

¹⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäischen Union (EUV), ABl. C 115 vom 8. Mai 2008, S. 13 ff.

3.1. Inhaltliche Beschränkungen

Die Befugnisübertragung muss klar, präzise und genau begründet sein. Der Gesetzgeber legt fest, welche Ziele durch den Erlass delegierter Rechtsakte zu erreichen sind und welche Grenzen diese Rechtsakte nicht überschreiten dürfen.

Möchte der Gesetzgeber der Kommission die Befugnis zur Änderung des Anhangs einer Verordnung übertragen, sollte beispielsweise präzisiert werden, dass die Kommission im Wege eines delegierten Rechtsaktes den besagten Anhang ganz oder teilweise ändern kann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind – z.B. wissenschaftliche oder technische Fortschritte erzielt werden, ein bestimmtes Ereignis eintritt oder eine gewisse Zeit abgelaufen ist. Desgleichen könnten der Kommission bestimmte Vorgaben für die Änderung des Anhangs gemacht werden; sind im Anhang beispielsweise Mengenwerte festgesetzt, könnte der Gesetzgeber der Kommission auferlegen, bestimmte Schwellenwerte nicht zu überschreiten.

3.2. Zeitliche Beschränkungen

Gemäß Artikel 290 wird die Dauer der Befugnisübertragung vom Gesetzgeber festgelegt. Nach Auffassung der Kommission wird damit nicht die Aufnahme einer so genannten Auslaufklausel („Sunset-Clause“) festgeschrieben, die – wenn sie in einen Gesetzgebungsakt eingefügt wird - die Befugnisübertragung an die Kommission automatisch befristet und sie praktisch dazu verpflichtet, nach Ablauf der vom Gesetzgeber festgesetzten Frist einen neuen Legislativvorschlag zu unterbreiten. Artikel 290 verlangt vor allem, dass die Übertragung von Befugnissen klar und transparent gehandhabt wird, sieht aber nicht vor, dass der Kommission strikte Fristen auferlegt werden. Der Gesetzgeber muss ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der notwendigen Flankierung von Befugnisübertragungen und der Gewährleistung der Kontinuität beim Erlass von Rechtsakten herstellen, die für die Durchführung der Unionspolitik unabdingbar sind. Die Kommission zu zwingen, in regelmäßigen Abständen neue Legislativvorschläge zu unterbreiten, damit die Befugnisübertragung verlängert werden kann, würde der angestrebten Effizienz und Zügigkeit entgegenstehen, die gerade durch den Rückgriff auf delegierte Rechtsakte erreicht werden soll.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Arbeit der Organe nicht durch ein zwingendes System prekärer Befugnisübertragungen erschwert werden. Grundsätzlich sollten Befugnisübertragungen unbefristet sein. Ein solcher Ansatz wäre mit der derzeitigen Praxis völlig kohärent. Die Erfahrung zeigt, dass der Gesetzgeber in der Regel die der Kommission übertragenen Befugnisse nicht befristeten möchte, selbst wenn sie beauftragt wird, quasi rechtsetzende Maßnahmen zu ergreifen.

Dies bedeutet aber nicht, dass Befugnisübertragungen unumstößlich sein sollten. Gemäß Artikel 290 Absatz 2 Buchstabe a kann der Gesetzgeber im Gesetzgebungsakt die Möglichkeit vorsehen, eine Befugnisübertragung zu widerrufen. In rechtlicher Hinsicht hat ein Widerruf die gleiche Wirkung wie eine Auslaufklausel, d.h. beide beenden eine Befugnisübertragung an die Kommission, wenn dies mit Blick auf die spätere Unterbreitung eines Legislativvorschlags nützlich und notwendig erscheint. In anderen Worten, möchte der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen vermeiden, dass sich eine Befugnisübertragung in ein fortwährendes Mandat verwandelt, kann er sich ein Widerrufsrecht vorbehalten, das im Übrigen eine flexiblere Handhabung ermöglicht als eine automatische Auslaufklausel.

Dies bedeutet nicht, dass das Widerrufsrecht als solches lediglich als „Ersatz“ für eine Auslaufklausel zu verstehen ist. Wie an anderer Stelle (siehe Ziff. 5.2) erläutert, kann das Widerrufsrecht auch anderen Zielen entsprechen. Allerdings ist festzustellen, dass der Gesetzgeber damit über ein Instrument verfügt, dessen nützliche Wirkung der einer Auslaufklausel vergleichbar ist.

In bestimmten Fällen könnte es jedoch sinnvoll sein, dass der Gesetzgeber eine Befugnisübertragung klar befristet. Damit die Organe nicht gezwungen sind, den legislativen Weg zu beschreiten, um die Befugnisübertragung zu verlängern, sollte ein Verfahren zur stillschweigenden Verlängerung vorgesehen werden, das auf Grundlage eines Berichts der Kommission und natürlich unter dem Vorbehalt, dass der Gesetzgeber eine solche automatische Verlängerung verhindern kann, zum Tragen kommt.

CEP-Kommentar: Die Kommission spricht sich grundsätzlich für die unbefristete Befugnisübertragung aus. Das verwundert nicht, da die Kommission damit am wenigsten eingeschränkt wird und sich nicht um eine Erneuerung der Ermächtigung kümmern muss, wenn eine Auslaufklausel („Sunset“) die Übertragung durch Fristablauf automatisch beendet. Das Widerrufsrecht im Hinblick auf die Befugnisübertragung gleicht den Verzicht auf eine befristete Ermächtigung jedoch keinesfalls aus. Die Kommission verschweigt die Hürden, die bei der Ausübung des Widerrufsrechts von Europäischem Parlament oder Rat genommen werden müssen. Denn während sich der Gesetzgeber bei einer automatischen Auslaufklausel nicht weiter mit der Befugnisübertragung befassen muss, um sie zu beenden, ist er im Falle des Widerrufsrechts gezwungen, sich erneut damit zu befassen und müsste zudem die erforderliche Mehrheit für eine entsprechende Entscheidung organisieren.

Die Kommission argumentiert hauptsächlich mit Effizienz und Zügigkeit, die einer Befristung entgegenstünden. Diese Begründung kann durchaus sachgerecht sein und sollte auch angemessen berücksichtigt werden. Aber selbst wenn – wie von der Kommission behauptet – die unbefristete Übertragung von Befugnissen bereits der gängigen Praxis entspricht, sollte die zeitliche Befristung nicht von vornherein an den Rand gedrängt werden. Und insbesondere in politisch sensiblen Bereichen, also vor allem bei Gesetzgebungsakten, die innerhalb der Gesetzgebungsorgane oder zwischen ihnen besonders umstritten waren, sowie bei bedeutenden finanziellen Auswirkungen, sollte die zeitliche Befristung bevorzugt zur Anwendung kommen. Wie die Kommission zu Recht erwähnt, sollte zur Verlängerung einer befristeten Befugnisübertragung ein einfach zu handhabendes Verfahren vorgesehen werden. Allerdings sollten Europäisches Parlament und Rat darauf achten, dass die Verlängerung an ihre ausdrückliche Zustimmung gebunden wird und nicht, wie von der Kommission bevorzugt, stillschweigend eintritt.

4. Erlass delegierter Rechtsakte

4.1. Autonomie der Kommission

Artikel 290 enthält keine Bestimmung, die sich direkt oder indirekt auf das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte bezieht. Auf Grundlage der ihr vom Gesetzgeber übertragenen Befugnisse erlässt die Kommission die erforderlichen Rechtsakte, um die im Basisrechtsakt vorgegebenen Ziele zu erreichen.

Nach Artikel 290 Absatz 1 betreffend die Bedingungen für eine Befugnisübertragung ist die Kommission verpflichtet, die inhaltlichen und zeitlichen Beschränkungen der Übertragung zu beachten, die in gewisser Weise den Kern des vom Gesetzgeber erteilten „Mandats“ bilden. Dieser erste Absatz greift also bereits, bevor die Kommission mit der Vorbereitung eines delegierten Rechtsaktes beginnt.

Der zweite Absatz des Artikels 290 betreffend die Kontrolle durch den Gesetzgeber kommt ins Spiel, nachdem das Mandat ausgeführt wurde und bezieht sich entweder auf die Übertragung selbst, die widerrufen werden kann, wenn sie nach Auffassung des Gesetzgebers nicht ordnungsgemäß ausgeübt wurde, oder auf die delegierten Rechtsakte, gegen die nach Erlass Einwände erhoben werden können, die ihr Inkrafttreten verhindern.

Dagegen greift keine dieser beiden Bestimmungen in das Verfahren zum Erlass eines delegierten Rechtsaktes ein. Folglich verfügt die Kommission hier über eine weitgehende Autonomie.

4.2. Vorarbeiten zum Erlass delegierter Rechtsakte

Die Kommission möchte die erforderlichen Vorarbeiten so abschließen, dass einerseits die delegierten Rechtsakte in technischer und juristischer Hinsicht den Vorgaben des Basisrechtsaktes voll und ganz entsprechen, und andererseits in politischer und institutioneller Hinsicht alle Voraussetzungen erfüllt sind, um etwaige Einwände seitens des Europäischen Parlaments oder des Rates zu vermeiden.

Abgesehen von Fällen, in denen diese Vorarbeiten kein neues Expertenwissen erfordern, beabsichtigt die Kommission, systematisch Sachverständige der nationalen Behörden aller Mitgliedstaaten zu konsultieren, die letztlich für die Durchführung delegierter Rechtsakte verantwortlich sein werden. Eine solche Konsultation wird frühzeitig stattfinden, damit die Sachverständigen einen nützlichen und wirksamen Beitrag leisten können. Hierzu wird die Kommission Expertengruppen¹⁹ bilden oder bereits bestehende Expertengruppen heranziehen können.

Die Kommission misst diesen Arbeiten, die auf technischer Ebene eine fruchtbare Partnerschaft mit Sachverständigen der nationalen Behörden ermöglichen, größte Bedeutung bei. Allerdings ist zu beachten, dass diese Experten eine beratende Funktion übernehmen und ihnen keine institutionelle Rolle im Entscheidungsprozess zugewiesen wird. Nach Abschluss der Konsultationen wird die Kommission die Experten darüber informieren, welche Schlussfolgerungen aus den Diskussionen zu ziehen sind, welches ihre ersten Reaktionen sind und wie sie vorzugehen gedenkt.

CEP-Kommentar: Art. 290 AEUV enthält – wie die Kommission richtig bemerkt – keine Vorgaben hinsichtlich des Verfahrens, das den Erlass delegierter Rechtsakte zum Ziel hat. Eine Kontrolle durch mit nationalen Experten besetzte Ausschüsse ist jedenfalls nicht vorgesehen. Das folgt aus dem Vergleich mit Art. 291 AEUV, in dem diese Kontrollmöglichkeit ausdrücklich geregelt ist. Nach der alten Rechtslage sah der Komitologie-Beschluss die Beteiligung der mit nationalen Experten besetzten Ausschüsse vor und die Möglichkeit der Ablehnung des Rechtsaktes durch Europäisches Parlament oder Rat. Für den Fall, dass die Kommission den Rechtsakt gegen die Stellungnahme des Ausschusses erlassen wollte, war anstelle der Ablehnungsmöglichkeit sogar die Zustimmung durch den Rat vorgeschrieben.

Die Kommission erkennt gleichwohl, dass ihr das Expertenwissen nützlich ist und die Einbeziehung nationaler Experten zudem das Risiko mindert, dass der Rat sein Vetorecht gegenüber einem delegierten Rechtsakt ausübt. Daher kündigt sie an, freiwillig beratende Ausschüsse heranzuziehen, wobei zugleich die rein „beratende Funktion“ eines solchen Gremiums betont wird. Ob die Einbeziehung von Ausschüssen nationaler Experten ausschließlich im Ermessen der Kommission liegt, wird indes unterschiedlich gesehen. Das Bundesministerium der Justiz beispielsweise kommt zu der Feststellung,

¹⁹ Einschlägige Angaben zu den so gebildeten Expertengruppen werden der Öffentlichkeit wie üblich über das Register der Expertengruppen bereitgestellt.

der europäische Gesetzgeber könne im Basisrechtsakt auch vorschreiben, dass „die Kommission die Mitgliedstaaten konsultiert, bevor sie einen delegierten Rechtsakt erlässt“.²⁰ Diese Auslegung findet sich auch in Teilen der Literatur wieder, unter Verweis auf andere Sprachfassungen des Vertrages.²¹

Die Frage, ob und wie externes Fachwissen einbezogen wird, könnte mit einer horizontalen Regelung, beispielsweise in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung i.S.v. Art. 295 AEUV, beantwortet werden, in der sich die Kommission zur Einschaltung nationaler Experten oder einer anderen Form der Konsultation der Mitgliedstaaten verpflichtet. Jedenfalls sollte insbesondere das Europäische Parlament darauf achten, dass es über die Arbeiten der Ausschüsse informiert wird, sobald Beratungen aufgenommen werden, um frühzeitig auf dem Laufenden zu sein.²² Und für den Fall, dass die Kommission keine Konsultation durchzuführen gedenkt, sollten Europäisches Parlament und Rat zumindest über den beabsichtigten Regelungsrahmen so rechtzeitig informiert werden müssen, dass sie sich bereits vor der Einbringung des delegierten Rechtsaktes durch die Kommission mit der Materie befassen können.

In dem speziellen Bereich Finanzdienstleistungen hat sich die Kommission verpflichtet, bei der Ausarbeitung ihrer Entwürfe für delegierte Rechtsakte nach ihrer üblichen Vorgehensweise weiterhin die von den Mitgliedstaaten benannten Experten zu konsultieren (siehe Erklärung Nr. 39, die der Schlussakte der Regierungskonferenz beigelegt ist, die den Vertrag von Lissabon²³ angenommen hat).

CEP-Kommentar: Welchen Wert diese Erklärung in der Zukunft hat, ist fraglich. Denn als eine Reaktion auf die Finanzmarktkrise hat die Kommission unter anderem einen Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) vorgelegt.²⁴ Diese Behörde soll den derzeit bestehenden Ausschuss (CESR) ersetzen. Die Kommission hätte gut daran getan, nicht pauschal auf die Erklärung Nr. 39 zu verweisen, sondern auch die Wechselwirkung zwischen den Auswirkungen der Abschaffung des CESR auf das Lamfalussy-Verfahren und den Bestimmungen des Art. 290 AEUV zu erläutern. Auf diese Wechselwirkung geht die Kommission auch in ihrem Vorschlag zur Errichtung der Europäischen Bankaufsichtsbehörde nicht ein.

Falls es sich als notwendig erweist, wird die Kommission auch bereichsspezifisch und innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle zweckdienlichen Untersuchungen, Analysen, Anhörungen und Konsultationen durchführen.

Generell beabsichtigt die Kommission, ein „Frühwarnsystem“ („early warning“) einzurichten, damit das Europäische Parlament und der Rat die Ausübung ihrer Vorrechte nach Erlass delegierter Rechtsakte besser planen können; hierfür steht ihnen eine Frist von zwei Monaten zu, die auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates um einen Monat verlängert werden kann (siehe Ziff. 5.3.1.). Bei heiklen Themen wird die Kommission außerdem dafür Sorge tragen, dass das Europäische Parlament und der Rat zusätzliche Informationen über die delegierten Rechtsakte erhalten, die sie zu erlassen beabsichtigt.

²⁰ Schreiben des BMJ vom 20. Januar 2010.

²¹ Gregor Schusterschitz in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, 1. Auflage 2009, S. 231.

²² Entsprechend der bisherigen Regelung in der Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und Kommission (Ziffer 1 der Anlage XIII zur Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).

²³ ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 350.

²⁴ Vorschlag KOM(2009) 501 vom 23. September 2009 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde [vgl. [CEP-Analyse](#)].

5. Kontrolle delegierter Rechtsakte

5.1. Allgemeine Überlegungen

Artikel 290 Absatz 2 des neuen Vertrags legt die beiden Bedingungen fest, die der Gesetzgeber an die Übertragung von Befugnissen knüpfen kann, nämlich das Widerrufsrecht und das Recht, „Einwände zu erheben“, d.h. das Einspruchsrecht. Während es beim Einspruchsrecht um einen „spezifischen Einwand“ gegen einen ganz bestimmten delegierten Rechtsakt handelt [sic!], bedeutet ein Widerruf, dass der Kommission die übertragenen Befugnisse generell und vollständig entzogen werden. Beim Einspruchsrecht geht es also um die allgemeine Kontrolle, die der Gesetzgeber über sämtliche delegierte [sic!] Rechtsakte ausübt; der Widerruf hingegen erscheint eher als außergewöhnliche Maßnahme, die sich dadurch rechtfertigen lässt, dass neue Fakten zu Tage getreten sind, die die eigentliche Grundlage der Befugnisübertragung infrage stellen.

Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, beide Bedingungen aufzuerlegen, denn sie sind voneinander unabhängig. So könnte der Gesetzgeber den Standpunkt vertreten, dass es nicht immer notwendig ist, die Möglichkeit eines Widerrufs der Befugnisübertragung vorzusehen, da ansonsten bei Rechtsakten, die unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen, einem der beiden Zweige der legislativen Gewalt das einseitige Recht verliehen wird, eine gemeinsam angenommene Bestimmung für unwirksam zu erklären. Ebenso könnte sich das Einspruchsrecht mitunter als problematisch erweisen, insbesondere wenn der Gesetzgeber der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte innerhalb besonders strikter Fristen übertragen möchte (siehe Ziff. 5.2 und 5.3.1).

CEP-Kommentar: Korrekt ist, dass dem Gesetzgeber die Instrumentarien des Widerrufs der Befugnisübertragung und des Einspruchsrechts gegenüber noch nicht in Kraft getretenen delegierten Rechtsakten zur Verfügung stehen, er sie aber nicht zwangsläufig im Basisrechtsakt verankern muss. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers zu entscheiden, welches der Instrumente – oder beide Instrumente nebeneinander – er sich vorbehalten möchte.

Auf das Einspruchsrecht sollte der Gesetzgeber nie und unter keinen Umständen verzichten. Denn nur so erhält er die Möglichkeit, delegierte Rechtsakte und damit einhergehend die Nutzung der übertragenen Befugnisse durch die Kommission kontrollieren zu können. Das vielfach kritisierte Demokratiedefizit der Union würde noch erhöht, wenn der Gesetzgeber auch seine Kontrollmöglichkeiten aufgäbe und eine nur mittelbar demokratisch legitimierte Kommission unkontrolliert legislativ handeln ließe. Auch aus diesem Grund wurde das Regelungsverfahren mit Kontrolle 2006 eingeführt. Jetzt auf die Möglichkeit der Kontrolle zu verzichten, wäre weder im Interesse des Europäischen Parlaments, das lange für eine stärkere Beteiligung gekämpft hat, noch im Interesse des Rates.

Während es sich beim Einspruchsrecht um die Kontrolle der Ausübung der übertragenen Befugnis durch die Kommission im Einzelfall handelt, geht es beim Widerrufsrecht um die Möglichkeit des Gesetzgebers, eine Befugnisübertragung zum Erlass delegierter Rechtsakte rückgängig zu machen. Ohne das Widerrufsrecht bedürfte es einer Änderung des Basisrechtsaktes, in dem die Übertragung bestimmt wurde. Das Vorschlagsrecht dazu hat aber grundsätzlich nur die Kommission. Zwar haben sich Europäisches Parlament und Kommission auf ein „indirektes Vorschlagsrecht“ des Europäischen Parlaments verständigt, allerdings wird auch in diesem Fall die Kommission eine Frist von

bis zu zwölf Monaten haben, bevor sie einen Entwurf vorlegen muss.²⁵ Der Gesetzgeber wäre also vom Willen der Kommission abhängig, wenn er eine Übertragung rückgängig machen wollte. Aus diesem Grund sollten Europäisches Parlament und Rat nicht auf das Widerrufsrecht verzichten. Vielmehr sollte es, einheitlich formuliert, in jeder Befugnisübertragung vorgesehen werden.

Das Argument der Kommission gegen die Berücksichtigung des Widerrufsrechts ist das Ergebnis einer oberflächlichen Betrachtung. Zwar ist es richtig, dass dadurch – zumindest bei einer dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegenden Befugnisübertragung – einem einzelnen Gesetzgebungsorgan die Möglichkeit gegeben wird, eine gemeinsam mit dem anderen Gesetzgebungsorgan beschlossene Regelung nachträglich für unwirksam zu erklären. Dabei übersieht die Kommission aber, dass schon die ursprüngliche Befugnisübertragung gegen den Willen eines einzelnen Gesetzgebungsorgans nicht zustande gekommen wäre. Diesen Gedanken konsequent verfolgt bedeutet: Kommt es im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu einer von beiden Gesetzgebungsorganen einvernehmlich erklärten widerruflichen Befugnisübertragung, hat jedes Gesetzgebungsorgan auch in die Möglichkeit des nachträglichen einseitigen Widerrufs eingewilligt. Die von der Kommission behauptete Benachteiligung des einen Gesetzgebungsorgans, die sich aus der Möglichkeit des nachträglichen Widerrufs durch das andere Gesetzgebungsorgan ergäbe, kann darin nicht gesehen werden. Noch eindeutiger verhält es sich bei den besonderen Gesetzgebungsverfahren. Denn dort hat ohnehin nur ein Gesetzgebungsorgan, entweder Europäisches Parlament oder Rat, das Letztentscheidungsrecht und mithin auch das alleinige Kontrollrecht.

Zur Ausübung der ihnen im Vertrag zuerkannten Kontrollbefugnisse beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wie in Artikel 290 Absatz 2 zweiter Unterabsatz geregelt.

5.2. Widerrufsrecht

Das Widerrufsrecht könnte insbesondere dann von Belang sein, wenn der Gesetzgeber jederzeit in der Lage sein möchte, die der Kommission übertragenen Befugnisse wieder zurückzunehmen, um neue Umstände zu berücksichtigen, die ein Tätigwerden auf legislativer Ebene rechtfertigen würden.

Der Gesetzgeber könnte auch den Wunsch nach einem Widerrufsrecht haben, wenn ein Einspruchsrecht als überflüssig oder unangebracht erscheint. Dies könnte vor allem der Fall sein, wenn die Kommission gehalten ist, delegierte Rechtsakte unter zeitlichen Beschränkungen zu erlassen, die sich nicht mit der Ausübung eines Einspruchsrechts durch den Gesetzgeber vereinbaren lassen. Da es aufgrund ihrer Häufigkeit unmöglich ist, eine Kontrolle über jeden der erlassenen Rechtsakte auszuüben, würde der Gesetzgeber mithilfe des Widerrufrechts eine globale Kontrolle über die Befugnisübertragung behalten.

Sofern im Gesetzgebungsakt vorgesehen, unterliegt die Wahrnehmung des Widerrufsrechts einer Begründungspflicht und muss mit einem vorherigen Informationsaustausch zwischen den Organen einhergehen. Auch sollten die rechtlichen Wirkungen niedergelegt sein.

Es scheint angebracht, dass das Organ, das der Kommission das Vertrauen entziehen möchte, die

²⁵ So auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Februar 2010 zu einer revidierten Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission für die nächste Wahlperiode (in der vorläufigen Fassung P7_TA-PROV(2010)0009 vom 09.02.10).

Gründe hierfür darlegt. Dies würde einem zweifachen Interesse dienen: Zum einen könnte so das Organ, das von der Ausübung des Widerrufsrechts absieht, die Gründe verstehen, die das andere Organ zur einseitigen Änderung des Basisrechtsakts veranlasst haben. Daraus würde sich auch ein Präventiveffekt ergeben: Wenn das Europäische Parlament und der Rat ihre Entscheidung begründen müssen, wäre [sic!] für die Kommission klar ersichtlich, was sie zu tun bzw. zu unterlassen [sic!], um Widerrufsprobleme in Zukunft zu vermeiden.

Das Organ, das beabsichtigt, einen Widerruf einzulegen, sollte nicht nur die Kommission sondern auch das andere Organ, das das Widerrufsrecht nicht wahrnimmt, von seiner Absicht in Kenntnis setzen. So könnte ein interinstitutioneller Dialog eingerichtet werden, bevor der Widerrufsbeschluss gefasst wird. Außerdem sollte das Organ, das die Widerrufsinitiative ergreift, klar angeben [sic!], welche übertragenen Befugnisse widerrufen werden sollen. Es wäre denkbar, dass das Europäische Parlament oder der Rat die der Kommission übertragenen Befugnisse nur zum Teil widerrufen wollen. In anderen Worten, ein „teilweiser [sic!] Widerruf“ müsste möglich sein.

CEP-Kommentar: Art. 290 AEUV schreibt weder eine Begründungspflicht für einen Widerruf noch einen vorherigen Informationsaustausch darüber vor. Gleichwohl erscheint es angebracht, das jeweils andere Gesetzgebungsorgan und die Kommission über einen avisierten Widerruf und auch über die Gründe dafür zu informieren. Der Kommission ist zuzustimmen, dass im interinstitutionellen Dialog die Versäumnisse, die zu einem Widerruf führen können, deutlich werden und sich daraus eine Präventivwirkung ergibt. Dennoch besteht keine Notwendigkeit für das Europäische Parlament oder den Rat, von vornherein auf das Widerrufsrecht und/oder das Einspruchsrecht zu verzichten.

Gegen den von der Kommission geforderten „teilweisen Widerruf“ bestehen keine Bedenken. Art. 290 AEUV nennt zwar nur die Möglichkeit, die Übertragung zu widerrufen. Wenn aber Art. 290 AEUV den vollständigen Widerruf vorsieht, ist ein Teilwiderruf als wesensgleiches Minus von Art. 290 EUV ebenfalls erfasst.

Schließlich sollte die Wirkung des Widerrufs im Basisrechtsakt explizit vorgesehen werden. Beispielsweise könnte präzisiert werden, dass ein Widerrufsbeschluss die Befugnisübertragung beendet, wobei ausdrücklich anzugeben wäre, welche Kompetenzen widerrufen werden, dass aber die delegierten Rechtsakte, die bereits in Kraft sind, davon nicht berührt werden.

CEP-Kommentar: Im Interesse der Rechtssicherheit ist es unentbehrlich, die bereits in Kraft getretenen delegierten Rechtsakte zumindest vorübergehend unberührt zu lassen. Gleichwohl sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass die Kommission die bereits erlassenen delegierten Rechtsakte daraufhin überprüft, ob sie von den Widerrufsgründen betroffen sind und welche Maßnahmen zur Beseitigung des Problems ergriffen werden sollten.

5.3. Einspruchsrecht

Sofern im Gesetzgebungsakt vorgesehen, muss das Einspruchsrecht bestimmten verfahrensmäßigen Anforderungen genügen. Wird ein delegierter Rechtsakte [sic!] erlassen, unterrichtet die Kommission den Gesetzgeber – fällt der Basisrechtsakt unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, werden das Europäische Parlament und der Rat gleichzeitig informiert. Damit wird das Einspruchsrecht ausgelöst, das aufschiebende Wirkung hat: Das Inkrafttreten delegierter Rechtsakte wird während der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist ausgesetzt, innerhalb derer der Gesetzgeber das Recht hat, Einwände zu erheben.

Außerdem ergreift die Kommission die erforderlichen Maßnahmen, damit delegierte Rechtsakte unmittelbar nach Erlass veröffentlicht werden.

5.3.1. Fristen

Über welche Frist der Gesetzgeber zur Prüfung eines delegierten Rechtsaktes verfügt, wird im Basisrechtsakt festgelegt. Der Gesetzgeber kann den Zeitraum, den er zu benötigen glaubt, von Fall zu Fall nach freiem Ermessen festlegen. Nach Auffassung der Kommission sollte allerdings vermieden werden, für einzelne Bereiche völlig unterschiedliche Fristen festzulegen, es sei denn, wegen der Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen sind verkürzte Fristen gerechtfertigt oder - umgekehrt - wegen der extremen Komplexität der von der Kommission zu erlassenen Rechtsakte ist ein längerer Prüfungszeitraum angezeigt.

Die Einspruchsfrist würde ab dem Zeitpunkt laufen, zu dem die Kommission den erlassenen delegierten Rechtsakt in allen Amtssprachen der Union vorlegt.

Die Erfahrung mit dem PRAC-Verfahren hat gezeigt, dass die übliche Frist von drei Monaten für die Ausübung des Einspruchsrechts länger ist als notwendig, denn häufig können das Parlament und der Rat schneller feststellen, ob der betreffende Rechtsakt Schwierigkeiten bereiten kann. In den meisten Fällen entspricht die Dreimonatsfrist lediglich einem Verfahrenszeitraum, der das Inkrafttreten des Rechtsakts verzögert, und hat keine weitere Bedeutung.

Daher gibt die Kommission einem Verfahren den Vorzug, bei dem die Einspruchsfrist zwei Monate beträgt und auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates automatisch um einen Monat verlängert würde. Somit könnten die Verfahren effizienter gestaltet werden, ohne die Gesamtfrist von drei Monaten grundsätzlich infrage zu stellen. In besonderen Fällen, in denen angesichts der Komplexität und Sensibilität der Politikbereiche, auf die sich die Befugnisübertragung an die Kommission bezieht, eine Frist von zwei Monaten nicht ausreichen würde, um dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ausübung ihrer Vorrechte zu ermöglichen, könnte eine Frist von drei Monaten vorgesehen werden.

Des Weiteren sollte die Möglichkeit bestehen, dass die beiden Organe die Kommission bereits vor Ablauf der gesetzlichen Frist davon in Kenntnis setzen, dass sie keine Einwände gegen den delegierten Rechtsakt erheben, so dass dieser unverzüglich in Kraft treten kann.

CEP-Kommentar: Die Begründung für die Verkürzung der Frist gegenüber dem bisherigen Komitologieverfahren vermag nicht zu überzeugen. Zwar wird nicht bestritten, dass die Frist in der Vergangenheit – zumindest aus Sicht der Kommission – nicht selten länger als erforderlich war. Es darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass der Gesetzgeber bislang frühzeitig über die Arbeiten der Ausschüsse informiert wurde, wie etwa über Entwürfe von Durchführungsmaßnahmen und Tagesordnungen von Sitzungen.²⁶ Dadurch wurde die eigentliche Einspruchsfrist von drei Monaten quasi verlängert. Zudem führten die Verwaltungsstrukturen im Europäischen Parlament in einigen Fällen dazu, dass laufenden Komitologieverfahren aufgrund ihrer schieren Menge nicht hinreichend Beachtung geschenkt werden konnte. Auch vor diesem Hintergrund ist eine grundsätzliche Fristverkürzung nicht zu empfehlen. Ungeachtet dessen sollte das Europäische Parlament zügigst seine Verwaltungsstrukturen der legislativen Realität anzupassen.

Das Standardverfahren sollte also weiterhin eine regelmäßige Frist von drei Monaten vorsehen, verbunden mit der Möglichkeit der Verlängerung, gegebenenfalls auch der Verkürzung, durch den Gesetzgeber. Dabei könnte sich die Verlängerungsoption regelmäßig auf einen bis zwei Monate beziehen und ausnahmsweise längere Fristen zulassen.

²⁶ Vgl. die Regelung in der Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und Kommission (Ziffer 1 der Anlage XIII zur Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).

Zudem sollten die Fälle berücksichtigt werden, in denen die Kommission keine beratenden Ausschüsse konsultieren will – wenngleich dieser Verzicht von vornherein ausgeschlossen sein sollte (vgl. Kommentar zu 4.2.). Denn in diesen Fällen ist es wegen des Informationsdefizits besonders wahrscheinlich, dass Europäisches Parlament oder Rat von einer Verlängerungsoption Gebrauch machen.

Positiv ist der Vorschlag der Kommission zu bewerten, dass der Gesetzgeber, wenn und soweit keine Einwände gegen einen delegierten Rechtsakt bestehen, die Fristen nicht vollständig nutzen und sein Einverständnis umgehend mitteilen sollte. Auf diese Weise wird dem Anliegen der Kommission nach einer Straffung des Verfahrens besser gerecht als mit der pauschalen Verkürzung der Frist. Allerdings ist auch klar, dass das Europäische Parlament derzeit strukturell kaum in der Lage sein wird, den damit verbundenen Mehraufwand zu leisten.

Selbstverständlich wird sich dieses Standardverfahren nicht auf alle Bereiche anwenden lassen. In bestimmten Politikbereichen muss die Kommission nicht nur in Dringlichkeitsfällen sehr schnell handeln. In einer solchen Situation könnte der Gesetzgeber ersucht werden, die Kontrollfrist erheblich zu kürzen oder sogar zu streichen, wenn ihm ansonsten ein Widerrufsrecht zusteht (siehe Ziff. 5.2).

CEP-Kommentar: Neben dem Standardverfahren ist ein Dringlichkeitsverfahren unumgänglich, in dem die Fristen für den Gesetzgeber entsprechend verkürzt sind. Wann ein solches Dringlichkeitsverfahren zur Anwendung kommen soll, ist eine Frage des Einzelfalls. Ein Verfahren, das zwar keiner Dringlichkeit bedarf, sich aber gleichwohl nach dem Dringlichkeitsverfahren richtet, wie es die Kommission für Sonderfälle andeutet, ist darüber hinaus aber nicht erforderlich.

5.3.2. Begründung

Artikel 290 AEUV geht nicht darauf ein, welche Gründe den Gesetzgeber dazu veranlassen können, sich einem delegierten Rechtsakt entgegenzustellen. Das Recht, Einwände zu erheben, bei dem es sich um das reguläre Instrument des Gesetzgebers zur Kontrolle von Befugnisübertragungen handelt, dürfte also grundsätzlich der Ermessensbefugnis des Europäischen Parlaments und des Rates unterliegen.

Allerdings sollte das Organ, das Einwände erhebt, die einschlägigen Gründe darlegen müssen. Diese Gründe wären in dem entsprechenden Beschluss des Rates oder einer Entschließung des Europäischen Parlaments, in der die Einwände förmlich dargestellt werden, zu erläutern. Eine solche Praxis wird die Kommission davon abhalten, einen Ansatz weiter zu verfolgen, der dazu führt, dass das Europäische Parlament und der Rat Einwände erheben. Legt beispielsweise das Organ, das Einwände erhoben hat, der Kommission klar dar, dass der Rahmen der Befugnisübertragung überschritten wurde, kann sie erforderlichenfalls den legislativen Weg beschreiten.

CEP-Kommentar: Eine Begründung desjenigen Organs, das sein Vetorecht in Anspruch nimmt, ist für alle Beteiligten – insbesondere für die Kommission, die ihr Handeln danach ausrichten kann – wünschenswert. Europäisches Parlament und Rat wissen um diesen Umstand und werden sich deshalb regelmäßig dafür entscheiden, eine Begründung mitzuliefern. Eine Begründungspflicht zu vereinbaren, wie sich die Kommission das wünscht, ist dagegen keinesfalls notwendig und auch vertragsrechtlich nicht vorgesehen.

5.3.3. Wirkungen des Einspruchs

Ein delegierter Rechtsakt, gegen den das Europäische Parlament und der Rat Einwände erhoben haben, kann nicht in Kraft treten. Die Kommission hat dann die Möglichkeit, entweder einen neuen delegierten Rechtsakt zu erlassen, der gegebenenfalls die erhobenen Einwände berücksichtigt, oder einen Legislativvorschlag in Einklang mit den Verträgen vorzulegen, falls sich die Einwände darauf stützen sollten, dass die übertragenen Befugnisse überschritten worden sind. Ebenfalls denkbar ist, dass die Kommission völlig darauf verzichtet, tätig zu werden.

5.3.4. Dringlichkeitsverfahren

Nach Auffassung der Kommission könnten sich in bestimmten Fällen der Erlass und das Inkrafttreten eines delegierten Rechtsaktes, gegen den ein Einspruchsrecht besteht, als besonders dringlich erweisen. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Herbst 2008 mussten schnellstens bestimmte Rechnungslegungsgrundsätze geändert werden. Die Fristen des PRAC-Verfahrens, das in diesem Fall zur Anwendung gelangte, mussten stark gekürzt werden, damit die Maßnahmen möglichst rasch ergriffen werden und in Kraft treten konnten.

Die normale Wahrnehmung des Einspruchsrechts kann sich als mit der Dringlichkeit einer bestimmten Sache unvereinbar erweisen. Nach Auffassung der Kommission muss daher unbedingt ein Dringlichkeitsverfahren eingerichtet werden, dessen Anwendung vom Gesetzgeber vorgesehen werden könnte.

Für ein solches Verfahren gibt es mehrere Gestaltungsmöglichkeiten. Zum einen könnte die Einspruchsfrist auf das strikte Minimum beschränkt werden. Ein von der Kommission erlassener delegierter Rechtsakt könnte beispielsweise aus zwingenden Dringlichkeitsgründen acht Tage nach Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat in Kraft treten. Dieser Ansatz wäre einfach und würde den herkömmlichen Verfahrensablauf nicht verändern. Allerdings besteht die Gefahr, dass so das Einspruchsrecht des Gesetzgebers völlig illusorisch würde, denn in so kurzer Zeit dürfte es äußerst schwierig sein, Einwände zu formulieren.

Deshalb möchte die Kommission einem anderen Ansatz den Vorzug geben, der ihr die Möglichkeit gäbe, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, in Kraft treten zu lassen und unmittelbar anzuwenden; dieser würde dennoch dem Einspruchsrecht unterliegen. Dieser Rechtsakt würde dem Gesetzgeber unverzüglich mitgeteilt und zur Anwendung gelangen, wenn das Europäische Parlament und der Rat innerhalb einer Frist, die auf sechs Wochen festgesetzt werden könnte, keine Einwände erheben. Sollten Einwände erhoben werden, würde der Rechtsakt nicht länger angewandt.

CEP-Kommentar: Der Kommission ist darin zuzustimmen, dass es eines besonderen Verfahrens bedarf, um in Fällen besonderer Dringlichkeit angemessen reagieren zu können. Die Anwendungsfälle eines solchen Verfahrens sollten klar definiert und mit einer Flexibilitätsklausel versehen werden, die es ermöglicht, auch in unvorhersehbaren Fällen angemessen reagieren zu können. Allerdings sind die von der Kommission aufgezeigten Optionen in keiner Weise akzeptabel.

Eine Frist von acht Tagen, wie sie in Option 1 genannt wird, ist mit den Verfahrensabläufen der europäischen Gesetzgebung nicht vereinbar. Das Europäische Parlament tagt regelmäßig monatlich. Es ist praktisch unmöglich, innerhalb von nur acht Tagen einen delegierten Rechtsakt der Kommission außerhalb des regulären und mit allen Ausschüssen abgestimmten Sitzungskalenders im Plenum angemessen und abschließend zu behandeln.

Die von der Kommission bevorzugte Option 2, wonach der Rechtsakt zunächst in Kraft treten soll und rückwirkend innerhalb einer Frist von sechs Wochen vom Europäischen Parlament oder vom Rat zurückgenommen werden kann, ist ebenfalls abzulehnen. Die Kommission verkennt die weitreichenden Folgen der von ihr im Rahmen des Art. 290 AEUV zu erlassenden Rechtsakte. Selbst wenn es sich dabei „nur“ um Anpassungen an den Stand der Wissenschaft und Technik, beispielsweise das Verbot der Verwendung einer mutmaßlich gesundheitsgefährdenden Substanz in einem Körperpflegemittel, handelt, wären notwendige Umstellungen der Produktion eine denkbare Folge. Diese Umstellungen in der Produktion werden die Unternehmen – vorausgesetzt, sie lassen sich innerhalb von sechs Wochen überhaupt umsetzen – allerdings nicht vornehmen, solange sie nicht die Sicherheit dafür haben, dass der Rechtsakt nicht nachträglich vom europäischen Gesetzgeber zurückgenommen wird. Die Folge wäre also, dass die vermeintlich eilbedürftigen Regelungen zumindest innerhalb der Frist von sechs Wochen nicht befolgt würden. Option 2 wäre damit sogar eine Verschlechterung gegenüber der von der Kommission abgelehnten Option 1. Ungeachtet dieser negativen Folge ist Option 2 auch deshalb abzulehnen, weil damit unvorhersehbare Folgekosten ausgelöst werden könnten. Denn für den Fall, dass die Adressaten der sie möglicherweise belastenden Maßnahme Folge leisten und diese anschließend zurückgenommen wird, könnten sich Schadensersatzansprüche gegen die das europäische Recht anwendenden Mitgliedstaaten ergeben.

Unter Berücksichtigung der genannten Aspekte wäre es daher angebracht, für Fälle der Dringlichkeit vorzusehen, dass Europäisches Parlament und Rat regelmäßig bis zum Ende der zweiten auf den Tag der Vorlage durch die Kommission folgenden Sitzungswoche des Europäischen Parlaments die Möglichkeit zur Stellungnahme haben, ohne dass der delegierte Rechtsakt bis dahin in Kraft tritt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Gesetzgebungsorgane der Union mindestens vier Wochen Zeit haben, sich mit dem Rechtsakt zu befassen.

6. Schlussfolgerung

Die vorliegende Mitteilung berücksichtigt die Sondierungskontakte mit den Dienststellen des Europäischen Parlaments und die Diskussionen, die in den zurückliegenden Wochen mit dem Rat stattgefunden haben. Nach Auffassung der Kommission wird es diese Mitteilung den drei Organen ermöglichen, die Übertragung von Befugnissen nach Maßgabe des Artikels 290 des neuen Vertrags in größtmöglicher Harmonie zu regeln.

In Einklang mit den in dieser Mitteilung vorgetragenen Leitgedanken sind Standardformulierungen für einige Artikel, die die Kommission in ihre künftigen Legislativvorschläge aufnehmen möchte, als Anhang beigefügt.

Empfehlungen zu delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV

In den Art. 290 und 291 AEUV wird hinsichtlich der Übertragung von Legislativbefugnissen auf die Kommission konsequent danach unterschieden, ob es sich um legislative oder exekutive Maßnahmen handelt. Dementsprechend ist entweder eine Kontrolle der Kommission durch den europäischen Gesetzgeber (Art. 290 AEUV) oder durch die Mitgliedstaaten (Art. 291 AEUV) vorgesehen.

Europäisches Parlament und Rat sollten darauf achten, dass sie sich bei der Ausübung ihrer Kontrollrechte und -pflichten nicht mit unverhältnismäßigen Bürden belasten: Für die Ausübung eines Einspruchs- oder Widerrufsrechts muss immer eine Mehrheit gegen die Kommission organisiert werden. Zudem darf die Vereinbarung von Standardformulierungen sie in kein Korsett schnüren, so dass sie auf Einzelfälle angemessen reagieren können. Folgende Aspekte sollten vom Europäischen Parlament und vom Rat besonders beachtet werden:

- Jede Befugnisübertragung sollte immer mit einem Einspruchsrecht und einem Widerrufsrecht versehen werden.*
- Jede Befugnisübertragung sollte immer mit einer Auslaufklausel („Sunset“) versehen werden, für deren Verlängerung die mehrheitliche Zustimmung des europäischen Gesetzgebers erforderlich ist. Eine automatische Verlängerung sollte grundsätzlich nicht vorgesehen werden.*
- Die Fristen zur Ausübung der Kontrollrechte sollten angemessen bemessen sein und interne Strukturen – etwa im Europäischen Parlament – berücksichtigen.*
- Ein Dringlichkeitsverfahren darf unter keinen Umständen zu Rechtsunsicherheit führen und muss dem europäischen Gesetzgeber, trotz Dringlichkeit, genügend Zeit für ein geordnetes Entscheidungsverfahren belassen.*
- Die Kommission sollte dazu verpflichtet werden, vor dem Erlass delegierter Rechtsakte Ausschüsse nationaler Experten zumindest zu konsultieren und Europäisches Parlament und Rat frühzeitig über den Inhalt der Konsultationen zu informieren.*

Empfehlungen zu Durchführungsrechtsakten nach Art. 291 AEUV

Beim Erlass von Durchführungsrechtsakten unterliegt die Kommission lediglich der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten. Europäisches Parlament und Rat müssen aber festlegen, in welcher Weise diese Kontrolle zu erfolgen hat. Dabei sollten sie insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:

- Das Verfahren zum Erlass von Durchführungsrechtsakten sollte vorsehen, dass die Mitgliedstaaten in Ausschüssen nationaler Experten vertreten sind.*
- Einem Durchführungsrechtsakt der Kommission sollte der Ausschuss zumindest mit der gleichen Mehrheit zustimmen müssen, die im Rat bei Erlass des Basisrechtsaktes erforderlich ist.*
- Der Erlass eines Durchführungsrechtsaktes durch die Kommission gegen die Stellungnahme des Ausschusses darf nicht möglich sein.*

Anhang

Muster

Vorgeschlagen werden Standardformulierungen für die Artikel eines Basisrechtsaktes, in denen der Gesetzgeber die Dauer und die Bedingungen der Befugnisübertragung festlegt. Die delegierten Rechtsakte selbst sind davon nicht betroffen. Allerdings möchte die Kommission bereits jetzt klarstellen, dass die delegierten Rechtsakte besondere Erwägungsgründe enthalten werden, die ihre Daseinsberechtigung erläutern. Die delegierten Rechtsakte umfassen auch eine Begründung, in der die Grundlagen des Rechtsakts näher ausgeführt und erforderlichenfalls die von der Kommission geleisteten Vorarbeiten erläutert werden.

Erwägungsgrund

Die Kommission sollte die Befugnis haben, gemäß Artikel 290 des Vertrags delegierte Rechtsakte zu erlassen in Bezug auf [...].

Artikel zur Übertragung von Befugnissen

(Der Basisrechtsakt enthält eine oder mehrere Bestimmung(en) zur Übertragung von Befugnissen an die Kommission. Diese Bestimmungen legen Ziele, Inhalt und Geltungsbereich der Befugnisübertragung fest und verweisen auf Artikel A).

Artikel A

Ausübung der Befugnisübertragung

1. Die Befugnis zum Erlass der in Artikel [*Nennung des Artikels bzw. der Artikel zur Übertragung von Befugnissen*] genannten delegierten Rechtsakte wird der Kommission übertragen

Option 1

auf unbestimmte Zeit.

Option 2

für einen Zeitraum von [x] Jahren nach Inkrafttreten von [...]. Die Kommission legt spätestens [x] Monate vor Ablauf der Frist von [...] Jahren einen Bericht über die übertragenen Befugnisse vor. Die Befugnisübertragung wird automatisch um den gleichen Zeitraum verlängert, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widerrufen die Übertragung gemäß Artikel B.

2. Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, teilt sie dies dem Europäischen Parlament und dem Rat gleichzeitig mit.

3. Die der Kommission übertragene Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte unterliegt den in Artikel [B] [und] [C] festgelegten Bedingungen. [Wenn zwingende Dringlichkeits-

gründe dies erfordern, gelangt Artikel D zur Anwendung.]²⁷

Artikel B

Widerruf der Befugnisübertragung

1. Die Befugnisübertragung in Artikel [*Nennung des oder der Artikel(s), in denen Befugnisse übertragen werden*] kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat widerrufen werden.
2. Das Organ, das ein internes Verfahren eingeleitet hat, um darüber zu entscheiden, ob die Befugnisübertragung widerrufen werden soll, unterrichtet den anderen Gesetzgeber und die Kommission spätestens einen Monat vor der endgültigen Beschlussfassung, welche übertragenen Befugnisse widerrufen werden sollen und legt die diesbezüglichen Gründe dar.
3. Der Widerrufsbeschluss beendet die darin spezifizierte Befugnisübertragung. Der Beschluss wird unmittelbar oder zu einem darin angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird davon nicht berührt. Der Beschluss wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Artikel C

Einwände gegen delegierte Rechtsakte

Das Europäische Parlament und der Rat können gegen einen delegierten Rechtsakt Einwände erheben

Option 1

innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach dem Datum der Mitteilung. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um einen Monat verlängert.

Option 2

innerhalb einer Frist von drei Monaten nach dem Datum der Mitteilung.

1. Haben bis zum Ablauf dieser Frist weder das Europäische Parlament noch der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt erhoben oder haben sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat vor diesem Zeitpunkt der Kommission mitgeteilt, dass sie beschlossen haben, keine Einwände zu erheben, tritt der delegierte Rechtsakt zu dem in seinen Bestimmungen vorgesehenen Datum in Kraft.
2. Erheben das Europäische Parlament oder der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt, tritt dieser nicht in Kraft. Das Organ, das Einwände gegen den delegierten Rechtsakt vorbringt, erläutert die diesbezüglichen Gründe.

²⁷ Dieser letzte Satz wird nur in die Basisrechtsakte aufgenommen, die ein Dringlichkeitsverfahren vorsehen

*Artikel D**Dringlichkeitsverfahren²⁸*

1. Ein delegierter Rechtsakt, der nach dem Dringlichkeitsverfahren erlassen wird, tritt unverzüglich in Kraft und gelangt zur Anwendung, solange keine Einwände gemäß Absatz 2 erhoben werden. In der Mitteilung des Rechtsaktes an das Europäische Parlament und den Rat werden die Gründe für den Rückgriff auf das Dringlichkeitsverfahren erläutert.
2. Das Europäische Parlament und der Rat können innerhalb einer Frist von [sechs Wochen] nach dem Datum der Mitteilung gegen den delegierten Rechtsakt Einwände erheben. Das Organ, das Einwände gegen den delegierten Rechtsakt vorbringt, erläutert die diesbezüglichen Gründe.

²⁸ Aus den Bestimmungen, die auf diesen Artikel verweisen, müssen die „zwingenden Dringlichkeitsgründe“ klar hervorgehen.